

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Le revenu d'intégration sociale à l'épreuve de la Cour d'arbitrage

Versailles, Philippe

*Published in:*  
J.D.J.

*Publication date:*  
2004

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Versailles, P 2004, 'Le revenu d'intégration sociale à l'épreuve de la Cour d'arbitrage', *J.D.J.*, Numéro 234, p. 22.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

## Le revenu d'intégration sociale à l'épreuve de la Cour d'arbitrage

par Philippe Versailles

*La Cour d'arbitrage a été saisie d'un recours en annulation introduit par l'asbl Ligue des droits de l'homme et dirigé contre la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, à titre principal contre toute la loi, et subsidiairement contre plusieurs de ses dispositions <sup>(1)</sup>.*

Par son arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 <sup>(2)</sup>, la Cour retient certains moyens d'annulation et :

- annule l'article 3, 3°, deuxième tiret, en ce qu'il exclut du champ d'application de la loi les étrangers ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui résident effectivement et régulièrement sur le territoire mais qui ne bénéficient pas de l'application du règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté,
- annule l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1°, en ce qu'il traite de la même manière tous les cohabitants sans tenir compte de la charge d'enfants,
- annule l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2°, en tant qu'il comprend la catégorie des personnes qui s'acquittent d'une part contributive pour un enfant placé, fixée par le tribunal de la jeunesse ou les autorités administratives dans le cadre de l'aide ou de la protection de la jeunesse,
- rejette le recours pour le surplus, sous réserve que les articles 2, 6, 8 et 13, § 1<sup>er</sup>, soient interprétés comme indiqué en B.3.10 et que l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 3°, alinéa 1<sup>er</sup>, soit interprété comme indiqué en B.21.5.

La présente note passe en revue l'essentiel des moyens d'annulation invoqués par l'asbl Ligue des droits de l'homme <sup>(3)</sup>.

### 1. Violation des règles répartitrices de compétences entre l'État, les communautés et les régions

La partie requérante avait saisi la Cour d'arbitrage de la question de savoir si, en concrétisant un droit à l'intégration sociale sous la forme d'un emploi, la loi du 26 mai 2002 n'avait pas violé les règles déterminant les compétences de l'État, des communautés et des régions.

La loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux communautés la compétence de régler, en matière d'aide aux personnes, la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives au CPAS (à l'exception, notamment de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, ainsi que des matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1<sup>er</sup> et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des communautés

(1) La loi du 26 mai 2002 avait déjà fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour d'arbitrage. Le requérant poursuivait l'annulation de son article 3, 1° qui érige la résidence effective en Belgique, dans le sens à déterminer par le Roi, comme condition d'octroi du droit à l'intégration sociale.

La Cour a considéré que l'article 3, 1° établit une différence de traitement entre les personnes qui ont en Belgique leur résidence effective (telle qu'elle est définie par le Roi) et celles qui ne l'y ont pas : seules les premières peuvent bénéficier du droit à l'intégration sociale organisé par la loi attaquée. La différence de traitement entre les demandeurs selon qu'ils ont ou non leur résidence effective en Belgique repose sur un critère objectif, et pertinent par rapport au but poursuivi.

La Cour notait que l'économie générale de la loi du 26 mai 2002 reposait sur la « participation de chacun dans la société », et que la « société » à laquelle il est ainsi fait référence est celle dont le législateur belge procède et sur laquelle il a une autorité. Elle en déduisait qu'il n'était pas déraisonnable de subordonner l'octroi d'un avantage lié à l'intégration dans un groupe déterminé à une condition requérant la présence, au sein de ce groupe, des bénéficiaires de cet avantage : le législateur n'est pas tenu de se reconnaître à tous les points de vue et dans tous les domaines les mêmes devoirs face aux besoins des Belges qui séjournent sur son territoire et des Belges qui n'y séjournent pas.

Le principe ainsi réaffirmé de la territorialité des législations de protection sociale trouvait en outre un prolongement, dans le raisonnement de la Cour, eu égard au fait que les missions confiées par la loi du 26 mai 2002 aux C.P.A.S. impliqueraient une charge pouvant raisonnablement être considérée comme excessive si la recherche d'un emploi devait concerner une personne ne résidant pas sur place.

La requête a donc été rejetée par l'arrêt n° 85/2003 du 11 juin 2003, Mon. 26 juin 2003.

(2) Mon. 27 février 2004.

(3) N'a pas été abordée dans cette note la discrimination entre les apatrides et les personnes de nationalité indéterminée (article 3, 3°, 4ème tiret).

## *Le CPAS peut décider d'utiliser les programmes de mise au travail développés par les régions*

d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires)<sup>(4)</sup>, et aux régions, en ce qui concerne la politique de l'emploi, le placement des travailleurs, les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés (sous certaines exceptions)<sup>(5)</sup>.

La loi spéciale laisse au législateur fédéral la compétence de remplacer le minimex par le droit à l'intégration sociale, de fixer les conditions d'octroi de ce droit, de fixer le montant du revenu d'intégration, d'assortir le revenu d'intégration d'un projet individualisé d'intégration sociale, de prévoir une utilisation active du revenu d'intégration (en utilisant tout ou partie du revenu d'intégration pour favoriser l'engagement de l'intéressé par un employeur)<sup>(6)</sup>.

Chaque législateur doit pouvoir effectuer les choix qui lui paraissent adéquats dans les matières de sa compétence.

La Cour d'arbitrage en déduit que la loi du 26 mai 2002 peut prévoir que le droit à l'intégration sociale se concrétisera par un emploi dans le cadre de l'article 60 (qui se trouve dans le chapitre IV de la loi du 8 juillet 1976, dont la compétence est restée fédérale en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980). Dès lors, en tant qu'elles font référence aux articles 60 et 61, les dispositions des articles 8, 36, 37, 38 et 39 de la loi du 26 mai 2002 n'excèdent pas la compétence fédérale.

La Cour examine ensuite si la loi du 26 mai 2002, dans ses dispositions qui fixent les conditions d'octroi de ce droit, le montant du revenu d'intégration, la conclusion d'un projet individualisé d'intégration sociale, ou encore l'utilisation active du revenu d'intégration, dont la loi spéciale a laissé la compétence au législateur fédéral, a empiété ou non sur les compétences attribuées en matière d'emploi aux régions.

La Cour constate en effet que la loi du 26 mai 2002 prévoit que le droit à l'intégration sociale peut prendre la forme d'un emploi et charge le CPAS de mettre en œuvre les moyens qui devraient permettre de fournir cet emploi, tandis que ses articles 6, § 1<sup>er</sup> et 13, § 1<sup>er</sup> disposent que la forme de cet emploi n'est pas limitée aux articles 60 et 61 mais englobe toutes les sortes de mise au travail envisageables.

Les régions ont la compétence de prendre toutes les règles propres aux matières

qui leur ont été transférées. Elles disposent par conséquent de la compétence la plus large en matière de placement des travailleurs et de programmes de remise au travail de demandeurs d'emploi inoccupés.

La Cour en déduit que la loi du 26 mai 2002 n'a pas empiété sur les compétences des régions, car le CPAS peut décider d'utiliser les programmes de mise au travail développés par les régions<sup>(7)</sup>, ni n'a empêché les régions de mener la politique de leur choix en matière d'emploi.

La loi du 26 mai 2002 n'empiète donc pas sur les compétences régionales pour autant que, souligne la Cour d'arbitrage, dans la mise en œuvre de leurs missions, les CPAS fassent usage des programmes de placement et de mise au travail organisés par les régions et n'entrent pas en concurrence avec ces programmes.

En conclusion, les formes de mise à l'emploi peuvent relever des articles 60 et 61 de la loi organique de 1976, ainsi que de tout programme de placement et de mise au travail organisé par les régions. Par contre, un CPAS ne peut créer un programme sui generis de placement ou de mise au travail qui ne serait pas organisé par les régions. Telle hypothèse paraît cependant théorique, de sorte que la réserve que la Cour d'arbitrage met à l'inconstitutionnalité de la loi du 26 mai 2002 au regard des règles répartitrices de compétences paraît tout aussi théorique.

### **2. Le droit à l'intégration sociale pour les ressortissants d'un État membre de l'U.E. (art. 3, 3<sup>o</sup> loi droit à l'intégration sociale)**

Selon la Cour d'arbitrage, l'article 3, 3<sup>o</sup>, deuxième tiret de la loi du 26 mai 2002

doit être annulé dans la mesure où il exclut du champ d'application du droit à l'intégration sociale, les étrangers ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui résident effectivement et régulièrement sur le territoire, mais qui ne bénéficient pas de l'application du règlement CEE n° 1612/68 du Conseil du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

En d'autres termes, la disposition que-relle est contraire aux articles 12 et 17 du Traité instituant la C.E., en ce qu'elle subordonne le droit à l'intégration sociale pour les étrangers ressortissant d'un État membre de l'U.E. à la condition qu'ils bénéficient de l'application du règlement CEE n° 1612/68.

La loi du 26 mai 2002 avait recopié telle quelle la condition d'octroi qui figurait dans la loi du 7 août 1974 instituant le minimex. À l'origine, la loi du 7 août 1974 n'accordait le minimex qu'aux ressortissants belges. L'arrêté royal du 27 mars 1987 avait étendu le champ d'application personnel de la loi à certaines catégories d'étrangers, au rang desquelles, notamment, les personnes qui bénéficient de l'application du Règlement (CEE) n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, à savoir les travailleurs migrants ressortissants d'un autre État membre. Furent ainsi exclus à l'époque, notamment les étudiants, les travailleurs indépendants ou les personnes ayant obtenu une autorisation de résidence sur la seule base d'une attestation de ressources suffisantes.

La Cour de justice des Communautés européennes a rendu un arrêt important en date du 20 septembre 2001, sur question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Nivelles quant à l'interprétation des articles 6, 8 et 8A du traité CE (devenus après modification articles 12 CE, 17 CE et 18 CE) ainsi que de la directive 93/96/CEE du Conseil du 29

(4) Art. 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980.

(5) Art. 6, § 1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale du 8 août 1980.

(6) Art. 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, a) de la loi spéciale du 8 août 1980.

(7) Voy. en ce sens les travaux préparatoires : « le CPAS peut faire usage des différents programmes de remise au travail » : Doc. parl., Ch., 2001-02, n° 1603/001, p. 5.

## Et les ressortissants européens qui ne bénéficient pas du règlement 1612/68 ?

octobre 1993, relative au droit de séjour des étudiants <sup>(8)</sup>.

La Cour rappela que, selon sa propre jurisprudence <sup>(9)</sup>, le minimex constitue un avantage social au sens du règlement n° 1612/68 du Conseil, du 15 octobre 1968 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté.

Au terme de son examen, la Cour de Justice considéra que les articles 6 et 8 du traité s'opposaient à ce que le bénéfice d'une prestation sociale d'un régime non contributif, comme le minimex, soit subordonné, en ce qui concerne les ressortissants d'États membres autres que l'État membre d'accueil sur le territoire duquel lesdits ressortissants séjournent légalement, à la condition que ces derniers entrent dans le champ d'application du règlement n° 1612/68, alors même qu'aucune condition de cette nature ne s'applique aux ressortissants de l'État membre d'accueil.

La loi du 26 mai 2002 avait maintenu tel quel le texte, nonobstant l'arrêt Grzelczyk. Il était logique que la Cour d'arbitrage le sanctionne.

La Cour d'arbitrage annule donc l'article 3, 3°, deuxième tiret, dans la mesure où il exclut l'étranger ressortissant d'un État de l'Union européenne qui réside effectivement et régulièrement en Belgique sans pouvoir se prévaloir de l'application du règlement 1612/68. C'est autour de la catégorie des étudiants ressortissants des autres pays de l'Union que se focalise en pratique cette problématique.

Dans la mesure où l'étranger bénéficiaire du règlement 1612/68 entre dans le champ d'application de la loi du 26 mai 2002, la Cour d'arbitrage considère qu'exclure celui qui n'en bénéficie pas est discriminatoire, en ce que cela reviendrait à traiter de manière différente les ressortissants européens selon qu'ils bénéficient ou non du règlement 1612/68, différence que les articles 12 et 17 du Traité excluent qu'elle puisse être justifiée.

Les bénéficiaires du règlement 1612/68 répondent aux conditions d'octroi du droit à l'intégration sociale, puisqu'ils sont visés par l'article 3, 3°, deuxième tiret, qui n'est pas annulé à leur égard.

Par contre, s'en tenir au texte de l'article 3, 3° tel qu'il résulte ensuite de son annulation partielle laisse un vide juridique, puisqu'il ne vise plus les ressortissants européens qui ne bénéficient pas du règlement 1612/68. Or cette catégorie d'étrangers ne rentre pas nécessairement dans le champ des autres hypothèses prévues à l'article 3, 3° de la loi, notamment le fait d'être inscrit au registre de la population. Leur sort ne peut donc être abandonné à la condition de remplir cette condition supplémentaire.

La différence de traitement avec ceux qui bénéficient du règlement 1612/68 reste entière et une modification législative s'impose pour les réintégrer dans le champ d'application de la loi du 26 mai 2002.

### 3. Le droit à l'intégration sociale pour les étrangers inscrits au registre de population

La Cour d'arbitrage considère ensuite que la limitation du droit à l'intégration sociale aux étrangers inscrits au registre de la population, au détriment des étrangers qui n'y sont pas inscrits ou qui sont inscrits au registre des étrangers n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Rappelant les travaux préparatoires, la Cour observe que le but de la loi est l'égalité entre belges et les étrangers inscrits au registre de population, c'est-à-dire les étrangers établis au sens des articles 14 et 15 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Selon la Cour, une différence existe entre l'étranger autorisé à s'établir et l'étranger autorisé à séjourner pour une durée limitée ou illimitée, dès lors que les con-

ditions de l'établissement et de l'expulsion de la première catégorie sont plus strictes (art. 13, 14, 15 et 20 loi 1980).

Le critère de «l'autorisation d'établissement en Belgique» est pertinent par rapport à l'objectif de promouvoir l'intégration d'étrangers résidant en Belgique. Il n'est donc pas déraisonnable de favoriser une catégorie d'étranger dont le statut administratif montre qu'ils se sont installés en Belgique de manière définitive ou à tout le moins pour une durée significative.

La Cour ajoute que les étrangers séjournant légalement sur le territoire et qui se trouvent dans le besoin ou dont les moyens d'existence sont insuffisants, ont droit à l'aide sociale en manière telle que la mesure n'affecte pas leur droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

Par ailleurs, par son arrêt n° 75/2003 du 28 mai 2003 <sup>(10)</sup>, la Cour d'arbitrage a répondu à la question de savoir si la loi du 7 août 1974 violait les articles 10 et 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole, en réservant à l'article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, le droit au minimex à tout Belge ayant atteint l'âge de la majorité civile, qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens, alors que les personnes qui ne possèdent pas la nationalité belge et qui n'appartiennent pas à l'une des catégories étendues en exécution de l'article 1<sup>er</sup>, § 2, de la loi, cependant qu'elles remplissent toutes les autres conditions pour prétendre au minimex, sont exclues de ce droit, compte tenu éventuellement du fait qu'elles ont payé des impôts dans une mesure égale à celle des ressortissants nationaux propres et qu'elles ont donc contribué au financement de ces allocations.

(8) Arrêt Grzelczyk, JO L 317, p. 59.

(9) Arrêt Hoeckx du 27 mars 1985, Rec., p. 973.

(10) Mon. 21 octobre 2003.



## *L'ouverture du droit à l'intégration sociale aurait du dépendre du bénéfice du droit à l'établissement*

Selon la Cour d'arbitrage, l'objectif du législateur était d'inclure de façon progressive, les étrangers dans le champ d'application de la loi, en différentes phases, selon la catégorie à laquelle ils appartiennent, et compte tenu des répercussions budgétaires éventuelles.

La Cour a considéré qu'en égard au caractère résiduaire et non contributif du régime du minimex, le législateur pouvait, dans une première phase, subordonner l'octroi de cet avantage social à l'existence d'un lien suffisant avec la Belgique et soumettre par conséquent l'application de la loi à une condition de nationalité. Elle ajoutait toutefois que des considérations budgétaires ne sauraient à terme justifier le maintien de la différence de traitement entre les Belges et les étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume dont la situation était, dans une large mesure, semblable à celle des Belges qui ont leur résidence effective en Belgique.

La Cour constata que le législateur n'avait pas agi avec un retard déraisonnable. Elle souligna d'une part que les étrangers séjournant légalement sur le territoire et qui se trouvent dans le besoin ou dont les moyens d'existence sont insuffisants ont droit à l'aide sociale, d'autre part que le champ d'application de la loi de 1974 avait été étendu à certaines catégories d'étrangers par voie d'arrêté royal, et enfin que la loi du 26 mai 2002 ne faisait plus de distinction entre les Belges et les étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume.

La Cour a donc répondu, dans son arrêt du 28 mai 2003, que l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 7 août 1974 instaurant le droit à un minimex ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1<sup>er</sup> du Premier protocole additionnel à cette Convention et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en tant qu'il n'excluait pas que ne soit pas accordé à des étrangers autorisés à s'établir dans le Royaume le droit au minimex.

Il faut bien constater que le raisonnement de la Cour d'arbitrage dans son

arrêt du 14 janvier 2004 maintient une différence de traitement entre l'étranger établi et inscrit au registre de population, et l'étranger établi qui n'est pas inscrit, alors qu'il y a droit, parce que les démarches administratives nécessaires n'ont pas été effectuées ou ne l'ont pas encore été. Or, selon la Cour, le critère pertinent est celui de «*l'autorisation d'établissement en Belgique*». Il aurait été logique d'en déduire que l'ouverture du droit à l'intégration sociale aurait du dépendre du bénéfice du droit à l'établissement, et non d'une inscription administrative dans un registre.

### **4. Les conventions relatives aux pensions alimentaires (art. 4, § 2 loi)**

L'inopposabilité au CPAS des conventions relatives aux pensions alimentaires constitue aux yeux de la Cour une mesure pertinente, aux motifs que le droit à l'intégration sociale est subordonné à l'insuffisance de ressources, que le CPAS doit pouvoir s'assurer que le demandeur ne dispose pas de ressources alimentaires, ce qui implique que le CPAS puisse apprécier s'il utilise la faculté de faire appel aux débiteurs d'aliments.

La mesure n'est donc pas disproportionnée puisque le CPAS a la faculté de tenir compte des débiteurs d'aliments. Il peut donc décider de tenir compte ou non des conventions relatives aux pensions alimentaires.

Il n'y a enfin pas de discrimination avec les conventions homologuées par le juge dans le cadre d'un divorce par convention préalable (art. 1298 Code judiciaire) ni avec les conventions portant sur une pension alimentaire après divorce (art. 301 Code civil) dès lors que, selon la Cour, ces deux conventions poursuivent partiellement d'autres buts, sont d'une nature différente et revêtent des caractéristiques propres.

### **5. Les demandeurs de moins de 25 ans et ceux de 25 ans et plus (art. 6, 13 loi)**

La Cour était saisie de la question de savoir s'il existait une discrimination entre les moins de 25 ans et les plus de 25 ans, dès lors que selon la requérante la loi réserverait aux premiers la consécration d'un véritable droit subjectif à l'emploi et non aux seconds.

La Cour rappelle qu'à ses yeux, la loi du 26 mai 2002 n'empiète pas sur les compétences des régions pour autant que les CPAS fassent usage des programmes de placement et de mise au travail organisés par celles-ci. Il s'en déduit, selon la Cour, que la loi ne saurait dès lors accorder aux moins de 25 ans un véritable droit subjectif à l'emploi.

Le raisonnement est surprenant. Ne convenait-il pas de l'inverser ? La Cour n'aurait-elle pas du constater que l'article 6 de la loi du 26 mai 2002 consacrait un droit subjectif à l'emploi au bénéfice de la catégorie des moins de 25 ans, quitte d'une part à dénoncer une différence de traitement discriminatoire vis-à-vis des plus de 25 ans, quitte éventuellement d'autre part à en déduire que ce faisant, la loi du 26 mai 2002 empiétait sur les compétences des régions ?

La loi du 26 mai 2002 n'est certes guère claire quant au statut réel du droit à l'emploi. Il est tantôt présenté comme un mode de mise en oeuvre du droit à l'intégration sociale, lequel serait assuré si l'intéressé se voit attribuer un emploi : c'est le sens des expressions de l'article 2 («*ce droit peut prendre la forme d'un emploi*»), des articles 6 et 9 («*le droit à l'intégration sociale par l'emploi*»), de l'article 13 («*le droit à l'intégration sociale réalisé par l'emploi*») et de l'article 21, § 6 («*le droit à l'intégration sociale sous la forme d'un emploi*»). Il est toutefois aussi présenté comme un droit subjectif en tant que tel : c'est le sens de l'article 8, alinéa 2 qui énonce que «*ce droit à l'emploi (...) reste maintenu tant que...*».

# *La Cour d'arbitrage dénierait-elle implicitement tout effet direct à l'article 23, alinéa 2 de la Constitution ?*

Il peut même être soutenu que l'expression «*droit à l'intégration sociale par l'emploi*» consacre un droit subjectif nouveau en tant que tel, et que l'emploi n'en représente pas seulement une modalité particulière de mise en oeuvre, mais l'un de ses éléments constitutifs essentiels. Les travaux préparatoires invitent à le considérer, qui évoquent dans le chef des jeunes de moins de 25 ans, un «*droit subjectif à l'emploi*»<sup>(11)</sup>. De même, ils affirment que «*la personne a droit à une intégration sociale par une mise au travail*»<sup>(12)</sup>.

Le conseil d'État, dans son avis sur l'avant-projet de loi, estimait que «*le «droit» à l'intégration sociale ne correspond pas à un droit subjectif au sens strict du terme. Dans ce contexte, le mot «droit» est celui qui est d'usage lorsqu'il est question de droits fondamentaux. Par contre, le «droit» à un revenu d'intégration et peut-être aussi le «droit» à un emploi pourraient être considérés comme des droits subjectifs.*»<sup>(13)</sup>.

Poursuivant son analyse prudente, la Cour estime ensuite que la loi met à charge des CPAS une obligation de moyens : utiliser tous les moyens dont ils disposent, dans les limites de leurs compétences, pour favoriser l'insertion professionnelle. L'argument est avancé pour justifier que la loi ne consacre pas un véritable droit subjectif à l'emploi puisque sa réalisation est abandonnée aux moyens disponibles aux CPAS. La Cour fait le parallèle avec l'article 23 de la Constitution qui consacre divers droits économiques, sociaux et culturels, au rang desquels figure le droit au travail, tout en précisant que sa réalisation est conditionnée par des facteurs économiques que les législateurs fédéral et fédérés ne maîtrisent pas.

À suivre la Cour d'arbitrage, l'article 23 ne proclamerait pas plus un droit au travail que la loi du 26 mai 2002 ne consacrerait un droit à l'emploi, au motif que sa réalisation relèverait d'une obligation de moyens dans le chef des autorités publiques chargées de le mettre en oeuvre.

Faut-il aller jusqu'à penser que la Cour d'arbitrage dénie implicitement tout effet direct à l'article 23, alinéa 2 de la Constitution ? La question mériterait des

commentaires qui dépassent le cadre de cette note.

La Cour considère encore que le critère de l'âge est objectif et pertinent par rapport à l'objectif de lutter prioritairement contre l'exclusion sociale des jeunes. Il n'y a pas de conséquence disproportionnée pour les plus de 25 ans car le droit à l'intégration sociale peut aussi, dans la mesure du possible, prendre la forme d'un emploi.

Enfin, il n'existe pas de discrimination entre la notion d'«*emploi adapté*» utilisée par la loi du 26 mai 2002 et celle d'«*emploi convenable*» utilisée en matière de chômage, dès lors que ces législations et réglementations sont distinctes, même si elles poursuivent partiellement un but commun, de sorte qu'il n'apparaît pas aux yeux de la Cour, que cette différence de terminologie puisse aboutir à traiter de manière discriminatoire les bénéficiaires de l'un et l'autre régimes.

## **6. Les articles 60 et 61 et les autres formes de mise au travail**

Il n'existe pas de discrimination entre le bénéficiaire du droit à l'intégration sociale pour qui ce droit prend la forme d'un emploi dans le cadre des articles 60, § 7 et 61 de la loi organique de 1976, et celui pour qui ce droit prend la forme d'un emploi dans un autre cadre.

Ces régimes reposent certes sur une différence : le travailleur engagé dans le cadre des articles 60, § 7 ou 61 perd son droit à l'intégration sociale et perd son emploi au moment où il est admissible au bénéfice des allocations de chômage<sup>(14)</sup>, tandis que le travailleur engagé dans un autre contrat de travail qui vient à ouvrir un droit aux allocations de chô-

mage au motif qu'il a travaillé un nombre de jours suffisant pour remplir la condition de stage d'attente, perd également son droit à l'intégration sociale mais non son emploi dont le régime est autonome à l'application de la loi du 26 mai 2002.

Cependant, dit la Cour, cette différence de traitement repose sur un critère objectif et pertinent, tiré des particularités du régime des articles 60, § 7 et 61 et du caractère résiduaire du droit à l'intégration sociale. Il n'existe pas de conséquence disproportionnée car, dans les deux cas l'intéressé bénéficie de ressources au moins équivalentes au revenu d'intégration, et, s'il perd son emploi ou son droit aux prestations sociales, il peut de nouveau faire appel au CPAS.

## **7. Le bénéfice du revenu d'intégration sans ou avec un projet individualisé d'intégration sociale**

Le revenu d'intégration peut être assorti d'un projet individualisé d'intégration sociale. Celui-ci devient obligatoire à l'égard de l'étudiant, de la personne de moins de 25 ans qui se voit imposer un projet individualisé d'intégration sociale menant à terme à un contrat de travail, ainsi que lorsque le CPAS ou l'intéressé le demande.

Selon la Cour, il n'existe pas de discrimination entre la personne qui se voit imposer un projet individualisé d'intégration sociale et la personne qui bénéficie d'un revenu d'intégration sans projet individualisé d'intégration sociale.

(11) *Exposé des motifs*, p. 6.

(12) *Exposé des motifs*, p. 36.

(13) *Exposé des motifs*, p. 73.

(14) *Epinglons le paradoxe : le droit à l'intégration sociale par l'emploi a pour objectif... de se retrouver au chômage !*

# *L'aide sociale individuelle pour pallier les insuffisances constatées au détriment d'une catégorie de bénéficiaires ?*

La Cour constate d'abord que le projet individualisé d'intégration sociale, lorsque la loi le rend obligatoire dans les hypothèses rappelées plus haut, est une véritable condition d'octroi supplémentaire.

La Cour observe cependant que la loi du 26 mai 2002 s'inscrit dans un mouvement de contractualisation du droit subjectif au droit à l'intégration sociale, amorcé par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, qui avait intégré dans la loi du 7 août 1974 (ainsi que celle du 8 juillet 1976) la figure du contrat d'intégration sociale.

La Cour estime que la loi du 26 mai 2002, en ses articles 6 et 11, donne des garanties suffisantes pour éviter que ce contrat n'impose des charges trop importantes et n'aboutissent à exclure indûment un demandeur : le projet individualisé d'intégration sociale s'appuie sur les aspirations, aptitudes, qualifications et besoins du demandeur, il doit respecter une juste proportionnalité entre les exigences et l'aide accordée, un ou des tiers peuvent être parties au contrat, le demandeur a le droit de se faire assister et le droit d'être entendu, il dispose d'un délai de réflexion de cinq jours et peut au besoin introduire un recours judiciaire.

Compte tenu de ces garanties conclut la Cour d'arbitrage, la mesure est pertinente et proportionnée à l'objectif visé.

## **8. Les taux du revenu d'intégration**

La loi définit différentes catégories de bénéficiaires. La Cour était saisie de plusieurs hypothèses de discriminations relatives à ces catégories.

La Cour observe d'abord que le caractère forfaitaire du revenu d'intégration et la multiplicité des situations individuelles des bénéficiaires expliquent que le législateur fasse usage d'un système catégoriel qui n'appréhende nécessairement la diversité des situations de fait qu'avec un certain degré d'approximation.

Néanmoins, lorsqu'il établit les catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration en fonction de leur situation, le législateur ne pourrait adopter des critères de discrimination qui se révéleraient dépourvus de pertinence.

La Cour ajoute que le recours à l'aide sociale individuelle ne peut pallier systématiquement les insuffisances constatées au détriment d'une ou plusieurs catégories de bénéficiaires objectivement définies, au motif d'une part, que l'aide sociale est individualisée au besoin, d'autre part que le revenu d'intégration est forfaitaire pour tous les membres d'une catégorie et équivaut à un certain niveau de besoin en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine.

En effet, s'il est exact que l'aide sociale permet, le cas échéant, d'offrir un complément financier au revenu d'intégration qui s'avérerait insuffisant, cette aide est toujours conditionnée par la preuve de sa nécessité, et elle est en principe ponctuelle et adaptée à une situation donnée. Par opposition à ce mécanisme, le montant forfaitaire du revenu d'intégration prend en compte la reconnaissance d'un certain niveau de besoin, en vue de mener une vie conforme à la dignité humaine, commun à toutes les personnes qui doivent être considérées comme appartenant à une même catégorie.

La Cour d'arbitrage avait déjà eu l'occasion de souligner la différence de finalité, de nature, de conditions d'octroi, de modalités de mise en oeuvre et de financement, entre l'aide sociale et le minimex pour justifier des différences de traitement du demandeur d'aide sociale par rapport au demandeur de minimex <sup>(15)</sup>.

Pourtant, dans un arrêt n° 141/2002 du 9 octobre 2002, la Cour d'arbitrage considérait, de manière générale, que les imperfections inévitables liées à toute approche forfaitaire peuvent, en ce qui concerne la loi relative au minimex, être tempérées concrètement, si des raisons pour ce faire sont présentes, par l'octroi d'une aide sociale sur la base de la loi du 8 juillet 1976, de telle sorte qu'il puisse être remédié à l'approche forfaitaire du régime du minimex en fonction des besoins réels <sup>(16)</sup>.

## **9. L'isolé avec enfant à charge et le cohabitant avec enfant à charge**

La Cour d'arbitrage annule l'article 14, § 1<sup>er</sup> en ce qu'il traite de la même manière tous les cohabitants sans tenir compte de la charge d'enfant.

(15) Arrêt n° 80/2002 du 8 mai 2002 (Mon. 10 août 2002) :

*«il est justifié que les bénéficiaires d'une aide sociale voient la forme et l'ampleur de celle-ci fixées librement par le CPAS qui en décide l'octroi et la finance, alors que cette marge d'appréciation n'existe pas à l'égard des bénéficiaires du minimex, son montant étant déterminé par la loi et financé en partie par l'autorité fédérale.»*

Voir également : C. Arb., arrêt n° 103/98, 21 octobre 1998, Mon. 1<sup>er</sup> décembre 1998 : à propos de la différence entre le délai de recours en matière de minimex (trois mois selon l'article 23 de la loi du 11 avril 1995) et d'aide sociale au sens strict (un mois selon l'article 71 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976).

(16) Arrêt n° 141/2002 du 9 octobre 2002, Mon. 3 février 2003 :

*La Cour était saisie de la question de savoir si l'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimex, interprété comme n'ouvrant le droit au minimex accordé au taux isolé majoré (art. 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>) qu'à un parent vivant exclusivement avec un enfant majeur [lire : mineur] à charge à condition que cet enfant réside principalement avec lui, instaurait une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée entre, d'une part, le parent qui réside principalement avec un enfant mineur à charge et, d'autre part, le parent qui en fonction du droit de visite accordé, ne réside qu'occasionnellement avec un enfant mineur qu'il a également à charge en ce que seul le premier peut prétendre à l'octroi du minimex au taux isolé majoré tandis que le second ne peut bénéficier que du taux isolé alors que tous deux remplissent le même devoir d'éducation et d'entretien de l'enfant dans le respect de la décision de justice les concernant.*

*Elle y a répondu en considérant que l'article 2, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimex ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle le montant pour une personne qui cohabite uniquement soit avec un enfant mineur non marié à sa charge soit avec plusieurs enfants, parmi lesquels au moins un mineur non marié, est octroyé à condition que cet enfant ou les enfants résident principalement chez elle.*

La Cour relève que la charge supplémentaire liée à la présence d'enfants est prise en compte par les allocations familiales qui compensent une partie des charges d'éducation des enfants, outre une aide sociale individuelle éventuelle.

La difficulté ne consiste donc pas à ne pas avoir créé une catégorie spécifique pour les cohabitants avec charge d'enfant. Elle réside dans le fait que la loi prévoit des taux différents de revenu d'intégration pour les isolés avec charge d'enfant et les cohabitants avec charge d'enfant.

En d'autres termes, le législateur avait le choix de décider de prendre en compte ou non la charge d'enfant, mais s'il le faisait, il devait le faire pour les isolés comme pour les cohabitants.

L'annulation partielle intervenue crée un vide juridique : le cohabitant avec charge d'enfant ne rentre plus dans aucune catégorie de bénéficiaire... et ne peut prétendre au bénéfice du droit à l'intégration sociale ! Il s'agit évidemment d'une différence de traitement totalement inacceptable et discriminatoire.

La Cour d'arbitrage ne se prononce pas sur le montant du revenu d'intégration qu'il convient désormais d'accorder aux cohabitants avec charge d'enfant. Cela ne relevait évidemment pas de sa compétence.

Dans un arrêt précédent, elle livre néanmoins le critère de fixation de ce taux. Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2001, prononcé sur question préjudicielle <sup>(17)</sup>, la Cour d'arbitrage avait considéré qu'il était légitime et justifié qu'à l'égard d'un parent qui cohabite avec un enfant mineur à charge, et tenu à son égard par une obligation légale d'hébergement, d'entretien, de surveillance, d'éducation et de formation au sens de l'article 203 du Code civil, le droit au minimex soit ouvert à un taux majoré, de manière à permettre à ce parent de mener une vie conforme à la dignité humaine <sup>(18)</sup>.

Il résulte de cet arrêt que le revenu d'intégration à servir au cohabitant avec enfant à charge doit lui permettre de faire face aux dépenses supplémentaires nées de la charge de l'enfant.

### 10. L'isolé redevable d'une pension alimentaire et l'isolé avec charge d'enfant

Il n'existe pas de discrimination entre l'isolé redevable d'une pension alimentaire et l'isolé avec charge d'enfant qui perçoit un revenu d'intégration d'un taux plus élevé. En effet, selon la Cour, la différence de traitement repose sur un critère pertinent dès lors que la charge d'enfants qui comprend leur hébergement place les personnes qui assument cette charge dans une situation différente de celles qui, par le paiement d'une pension alimentaire, contribuent à l'entretien d'enfants qu'elles n'hébergent pas.

### 11. La pension alimentaire fixée par jugement ou acte notarié et la pension alimentaire fixée volontairement ou sous seing privé

Il n'y a pas de discrimination entre les personnes qui sont redevables d'une pension alimentaire envers leurs enfants sur la base, soit d'une décision judiciaire, soit d'un acte notarié, et les personnes qui s'acquittent de pensions alimentaires volontairement ou sur la base d'une convention conclue sous seing privé, seules les premières bénéficiant d'un taux majoré de revenu d'intégration.

Les critères de la décision judiciaire et de l'acte notarié d'une part garantissent

que la pension en cause est exécutoire, d'autre part, permettent de réduire le risque que le bénéficiaire du revenu d'intégration n'ait organisé volontairement et sciemment sa situation financière de façon à bénéficier d'un montant plus important que celui auquel, normalement, sa situation lui donnerait droit. Les critères en cause sont dès lors raisonnablement justifiés.

### 12. La pension alimentaire pour un enfant hébergé par l'autre parent et la pension alimentaire payée pour un enfant placé

Il existe par contre une discrimination entre les personnes redevables d'une pension alimentaire à l'égard de leurs enfants, qui bénéficient d'un montant majoré du revenu d'intégration, et les personnes qui s'acquittent d'une part contributive pour un enfant placé, qui n'en bénéficient pas.

Ces deux catégories de personnes, en ce qu'elles s'acquittent du paiement d'une contribution aux charges d'entretien de leurs enfants qu'elles n'hébergent pas, se trouvent dans une situation comparable.

Le Conseil des ministres avait cependant plaidé que l'enfant placé dans une institution ne subira pas de la même manière les conséquences du non-paiement, par son auteur, de la part contributive qui est à sa charge de la même manière qu'un enfant qui est hébergé par son autre parent, créancier de la pension alimentaire.

La Cour rejette l'argument au motif que la discrimination n'est pas à rechercher

(17) Arrêt n° 29/2001 du 1<sup>er</sup> mars 2001, Mon. 23 mai 2001. La question préjudicielle s'interrogeait si les dispositions légales de la loi du 7 août 1974 faisant obligation au CPAS de supprimer, même d'office, le droit au minimex au taux isolé majoré à un parent vivant exclusivement avec un enfant à charge devenu majeur pour ne plus lui accorder que le minimex au taux cohabitant, n'installaient pas une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 8 de la C.E.D.H.

(18) Voir Versailles, Ph., note sous C.A., 01.03.2001, n° 29.2001, JDJ, 2001, n° 209, 57.



## *L'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2° est annulé pour comprendre les personnes qui versent une part contributive pour un enfant placé*



entre l'enfant placé et l'enfant hébergé par l'autre parent, mais entre les parents débiteurs de la pension ou de la part contributive, puisque le paiement de celle-ci représente pour chacun d'eux une charge équivalente.

La Cour s'appuie ensuite sur le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et en déduit celui de disposer des moyens nécessaires pour assumer la charge de ses enfants, que ceux-ci soient hébergés par l'autre parent ou placés en institution. La différence de traitement dénoncée n'est pas justifiée et l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 2° est annulé, en tant qu'il comprend la catégorie des personnes qui s'acquittent d'une part contributive pour un enfant placé, fixée par le tribunal de la jeunesse ou les autorités administratives dans le cadre de l'aide ou de la protection de la jeunesse.

Le Conseil des ministres avait encore soutenu que les autorités législatives ou exécutives des communautés pouvaient prévoir qu'aucune part contributive ne soit fixée à charge des personnes relevant de l'aide dispensée par les CPAS. La Cour d'arbitrage rejette l'argument au motif que la constitutionnalité d'une disposition adoptée par le législateur fédéral dans l'exercice de sa compétence ne saurait dépendre de l'existence d'une disposition prise par les législateurs communautaires, dans l'exercice de leur propre compétence, même si cette disposition peut avoir pour effet de neutraliser la discrimination causée par la disposition fédérale.

Il convient de relever qu'en pratique, les autorités compétentes en matière d'aide ou de protection de la jeunesse n'impo-

sent effectivement pas de part contributive dans les frais de placement à charge d'un parent indigent, notamment lorsqu'il émarge au CPAS. L'annulation aura donc un effet théorique, même si elle met fin à une discrimination symbolique importante dont souffrait le parent d'un enfant placé.

### **13. La pension alimentaire pour un enfant dont la filiation juridique est reconnue et la pension alimentaire payée sur pied de l'article 336 du Code civil**

Il n'y a pas de discrimination entre les bénéficiaires du revenu d'intégration, majoré parce qu'ils s'acquittent d'une pension alimentaire, et les personnes qui ne bénéficient que du revenu d'intégration de base, alors qu'elles s'acquittent d'une pension alimentaire sur pied de l'article 336 du Code civil, pour autant que, ajoute la Cour, l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 3°, alinéa 1<sup>er</sup>, soit interprété comme incluant cette dernière hypothèse.

Dans son arrêt n° 48/2002 du 13 mars 2002, la Cour d'arbitrage a eu l'occasion de souligner, à propos du système des avances sur pensions alimentaires l'article 68bis de la loi de 1976, que l'objectif du législateur consistait à garantir l'égalité de tous les enfants créanciers

d'aliments en assurant le paiement effectif des pensions alimentaires qui ont fait l'objet d'une décision de justice exécutoire, et sans lesquelles ils seraient dans un état de besoin. La Cour avait conclu qu'il n'était pas raisonnable d'écarter les enfants dont le débiteur d'aliments défaillant n'était ni le père, la mère ou l'homme visé à l'article 336 du Code civil, alors pourtant que le droit de l'enfant à la pension alimentaire aurait été établi par une décision de justice exécutoire.

### **14. L'absence de progressivité du taux de revenu d'intégration en fonction du nombre et du montant des pensions alimentaires payées**

Il était encore fait grief à la loi du 26 mai 2002 de ne pas avoir prévu de progressivité des montants du revenu d'intégration octroyé aux bénéficiaires en fonction du nombre et du montant des pensions alimentaires dont ils s'acquittent.

Il s'agissait d'une critique fondamentale soulevée à l'encontre de la loi, compte tenu de l'incidence concrète du nombre d'enfants à charge sur le budget consacré à leur entretien, leur éducation et leur formation au sens de l'article 203 du Code civil.

La Cour a considéré que le nombre de pensions payées et le montant de chacune d'elles sont à ce point variables qu'il ne peut être reproché au législateur de ne pas avoir établi une progressivité du revenu d'intégration qui tienne compte de ces différentes situations, ce d'autant, selon la Cour, que le montant des pensions alimentaires dont un bénéficiaire est redevable est fixé en fonction des ressources dont il dispose.

La fixation du montant des pensions alimentaires tient dès lors compte du montant du revenu d'intégration accordé au bénéficiaire, de sorte que celui-ci ne peut

# Interdiction en ce qui concerne le droit à l'aide sociale de régresser de manière significative

être discriminé parce que ce revenu ne prend pas en considération la charge que représentent ces pensions.

Séduisant sur le plan de la logique, l'argument est moins convaincant dans la pratique qui révèle qu'il n'existe pas toujours de relation linéaire entre le montant des revenus du débiteur d'aliments et le montant de la pension à servir, ou qu'à tout le moins la fixation du second en fonction du premier dépend du succès de procédures judiciaires que l'intéressé n'intente pas toujours devant les tribunaux.

## 15. La garde alternée et les autres répartitions de l'hébergement de l'enfant

Il n'existe pas de discrimination entre les personnes isolées qui hébergent leurs enfants mineurs non mariés la moitié du temps, et qui perçoivent un revenu d'intégration majoré, et celles qui les hébergent dans une proportion moindre, et qui n'ont pas droit à la majoration.

Il existe, selon la Cour, une différence objective de situation entre les personnes qui assument la charge de leurs enfants mineurs la moitié du temps et celles qui les accueillent régulièrement mais dans une proportion moindre. Les premières doivent être présumées participer à l'entretien des enfants à concurrence de la moitié des charges que celui-ci représente, tandis que les secondes y participent dans une mesure moins importante.

La différence de traitement repose dès lors sur un critère admissible par rapport à l'objet de la mesure, d'autant que cette différence disparaît même lorsque le parent qui accueille les enfants moins de la moitié du temps s'acquitte d'une pension alimentaire en leur faveur, ce qui lui permet de prétendre à un taux de revenu d'intégration identique au parent pratiquant une garde alternée.

Dans la foulée la Cour estime qu'il ne peut être fait grief à la loi du 26 mai 2002 de ne pas avoir prévu de progressivité des montants du revenu d'intégration octroyé aux bénéficiaires en fonction du nombre d'enfants dont ils assument la charge et l'hébergement, soit à mi-temps, soit à temps plein.

Selon la Cour, s'il est exact que la situation des personnes qui assument la charge et l'hébergement d'enfants, au regard de la législation en cause, peut être sensiblement différente selon le nombre d'enfants à charge, l'absence de progressivité du montant du revenu d'intégration ne viole pas pour autant les principes d'égalité et de non-discrimination dès lors que l'octroi des prestations familiales, dont les montants sont précisément progressifs en fonction du nombre d'enfants dans le ménage, peut compenser les différences entre familles.

L'argument tiré du montant des allocations familiales laisse évidemment sur sa faim dès lors qu'il est une évidence que les prestations familiales ne couvrent pas la totalité des besoins nés de la charge des enfants.

La Cour d'arbitrage semblait en avoir elle-même envisagé l'hypothèse puisque, après avoir cité un extrait des travaux préparatoires qui considérait que les prestations familiales garanties compenseraient la différence de dépenses occasionnées par l'entretien des enfants<sup>(19)</sup>, la Cour avait admis, au point B.17.4 de son arrêt, qu'il était possible que les prestations familiales garanties, dont l'objet est de compenser une partie (c'est nous qui soulignons) des charges représentées par l'entretien des enfants, pourraient ne pas permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine au point de justifier l'octroi d'une aide sociale complémentaire.

## 16. La suppression de la catégorie «conjoint»

La Cour était enfin invitée à vérifier si, en supprimant la catégorie «conjoint vivant sous le même toit», la loi du 26

mai 2002 ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 23, et avec l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,

Il ne s'agit pas de comparer la situation des mêmes personnes sous l'empire de deux législations successives, à peine de rendre impossible toute modification de la législation.

Il s'agit de vérifier si, à l'occasion d'un changement de situation, une catégorie de personnes ne se verrait pas privée d'un «droit acquis» sous l'empire de la législation précédente. C'est ce qu'illustre l'effet dit de «standstill» attaché à l'article 23, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, qui interdit en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, de régresser de manière significative dans la protection que les législations offraient, dans cette matière, au moment de l'entrée en vigueur de l'article 23.

C'est pour permettre ce contrôle que la violation alléguée des principes d'égalité et de non-discrimination était invoquée en combinaison avec, notamment l'article 23 de la Constitution. Les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés s'il est établi que la norme en cause comporte une diminution significative de la protection des droits garantis en matière d'aide sociale par l'article 23 à l'égard d'une catégorie de personnes, par rapport aux autres catégories de personnes qui n'ont pas à subir une telle atteinte à l'effet de «standstill» attaché à l'article 23.

Ce n'était pas la première fois que la Cour d'arbitrage juge de la violation éventuelle, par une norme législative, de l'effet de «standstill» attaché à l'article 23 de la Constitution.

La Cour constate que la situation des conjoints n'a pas régressé.

D'une part, sous l'empire de la loi du 7 août 1974, ils bénéficiaient d'un minimex majoré égal au double du minimex cohabitant. Les montants étaient, dans les deux cas, diminués des ressources de chacun des membres du couple. La suppression de la catégorie «conjoint» par la loi du 26 mai 2002 et

(19) Doc. parl., Chambre, 2001-2002, DOC 50 1603/001, p. 21.

## *L'accomplissement de démarche par l'autre conjoint ne constituerait pas une régression dans l'octroi du droit*

son remplacement par un droit individualisé de chacun d'eux à un revenu d'intégration au taux cohabitant n'a donc, du point de vue du montant qui peut être octroyé, pas de conséquence négative pour les conjoints. Le budget du couple reste identique même si l'ouverture du droit est devenue individuelle à chacun de ses membres à concurrence de la moitié du montant.

La Cour d'arbitrage avait déjà utilisé l'argument de l'identité de budget pour écarter une violation du principe de non-discrimination. Dans son arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2001, saisie d'une question préjudicielle posée à propos du taux «isolé avec enfant à charge» de l'ancien minimex, la Cour constatait que lorsque le parent et l'enfant devenu majeur qui cohabitent perçoivent chacun le minimex, le ménage qu'ils forment dispose de deux minimex au taux cohabitant, c'est-à-dire d'un budget égal à celui dont disposait le parent lorsqu'en raison de la minorité de l'enfant à sa charge, il percevait un taux majoré, de sorte qu'il n'y a pas de discrimination entre le parent cohabitant avec un enfant mineur à charge et un parent cohabitant avec un enfant majeur à charge.

D'autre part, sous l'empire de la loi du 7 août 1974, les conjoints bénéficiaient du minimex majoré nonobstant le fait que l'un d'eux ne remplissait pas, à titre personnel, l'ensemble des conditions d'octroi, particulièrement la condition de nationalité<sup>(20)</sup>.

Désormais, chaque conjoint ouvre son propre droit individuel et chacun d'eux doit remplir l'ensemble des conditions d'octroi, y compris celle liée à la nationalité. Cependant, la qualité de conjoint d'un belge assimile l'intéressé à un ressortissant C.E.E., ce qui lui ouvre le droit à l'établissement, pour autant que les démarches administratives soient menées, ce qui peut prendre du temps (demande d'établissement, refus éventuel et notification d'une annexe 20, voire refus de prise en considération de la demande, recours en révision auprès du ministre de l'Intérieur, recours en annulation auprès du Conseil d'État en cas de rejet par le ministre).

La Cour conclut que le fait que chacun des conjoints soit à présent tenu d'ac-

complir individuellement les démarches en vue de l'obtention du revenu d'intégration et qu'il soit aussi tributaire de l'accomplissement de ces démarches par l'autre conjoint ne constitue pas une régression dans l'octroi du droit au revenu d'intégration dès lors que l'accomplissement de ces démarches ne représente pas un obstacle insurmontable à l'obtention de ce droit.

La justification d'une différence de traitement par le motif que l'accomplissement des démarches nécessaires à aplanir la différence ne constituerait pas un obstacle insurmontable paraît peu convaincante, dès lors que ce qui est en jeu est l'octroi d'un revenu vital.

### **17. L'arrêt royal du 1<sup>er</sup> mars 2004**

En réaction à cet arrêt de la Cour d'arbitrage est intervenu un arrêt royal du 1<sup>er</sup> mars 2004, portant dispositions consécutives à l'arrêt n° 5/2004 du 14 janvier 2004 de la Cour d'arbitrage prononçant l'annulation de certaines dispositions de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale<sup>(21)</sup>.

L'arrêt royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 est entré en vigueur au 27 février 2004, soit à la date de la publication au Moniteur de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 5/2004. L'objectif d'éviter tout vide juridique a conduit à une entrée en vigueur anticipée de l'arrêt royal.

Le rapport au Roi préalable à cet arrêt royal indique, avec raison, qu'à la suite de la décision rendue par la Cour d'arbitrage, deux catégories de citoyens - à savoir les personnes isolées qui assument une part contributive pour un enfant placé et les cohabitants qui ont charge d'enfants - n'ont plus aucune vocation à percevoir un revenu d'intégration, dès lors qu'elles ne sont plus vi-

sées par aucune des catégories définies dans la loi du 26 mai 2002.

Une telle situation est non seulement hautement préjudiciable pour les intéressés, mais constitue, en outre, une violation inadmissible du principe d'égalité<sup>(22)</sup>.

#### **a) Le recours à un arrêté royal**

Répondre par voie d'arrêt royal à l'annulation partielle d'une loi constitue à l'évidence une technique normative particulière. Le rapport au Roi annonce le dépôt d'un projet de loi destiné à combler le vide juridique consécutif à l'arrêt de la Cour d'arbitrage, et appelé à simplifier la définition des catégories de bénéficiaires du revenu d'intégration, en ne retenant sans doute plus que les isolés, les cohabitants et les demandeurs avec personne(s) à charge.

La sécurité juridique impose effectivement une réponse rapide.

À défaut de loi modifiant les différents taux du revenu d'intégration, la seule manière de tirer les conséquences de l'arrêt de la Cour d'arbitrage consiste à rattacher les personnes qui n'ont plus droit au revenu d'intégration en raison de l'annulation partielle de la loi à des catégories de bénéficiaires déjà existantes et à leur appliquer le taux correspondant.

Se pose la question de savoir quel texte légal habilite le Roi à prendre de telles mesures. Le rapport au Roi estime que l'article 57, § 4, de la loi du 8 juillet 1976 aux termes duquel le centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale, donne un fondement juridique suffisant au Roi pour prendre, par voie d'arrêt royal, les mesures requises pour éviter qu'il n'existe un vide juridique. Il apparaît cependant que ce texte ne règle pas la question de l'habilitation du Roi à prendre des mesures par voie réglementaires, mais précise seulement que le CPAS

(20) Sur une discrimination entre conjoints cohabitants et ménage de fait : Voir l'arrêt n° 51/2000 du 3 mai 2000, Mon. 8 juillet 2000.

(21) Mon. 2 mars 2004.

(22) Voir la question parlementaire de Mme Genot à la ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances sur «la revalorisation du revenu d'intégration des cohabitants avec enfants» : extrait du Compte rendu intégral de la Séance plénière de la Chambre du 15 janvier 2004.



# La notion de charge d'enfant toujours une question de fait

doit exécuter les tâches que le Roi lui confie.

L'article 50, § 1<sup>er</sup> de la loi du 26 mai 2002 dispose quant à lui que le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, majorer les montants du revenu d'intégration visés à l'article 14, § 1<sup>er</sup>. En l'espèce, l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 n'a pas été délibéré en Conseil des ministres et fait plus que majorer les montants prévus par la loi, puisqu'il modifie les catégories des bénéficiaires.

Par contre, l'article 16, § 2 permet au Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, de déterminer les règles de calcul de la prise en compte des ressources. Le Roi était donc autorisé à déroger à l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 et à instaurer un nouveau mode de prise en compte des ressources en cas de cohabitation, notamment par l'instauration d'un quotient forfaitaire d'économie d'échelle. Toutefois, il fallait que l'arrêté soit délibéré en Conseil des ministres, ce qui n'a pas été le cas.

## b) Les notions utilisées

L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 n'a pas modifié la définition de la cohabitation contenue à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> et la loi du 26 mai 2002 et auquel renvoie son article 1<sup>er</sup>, alinéa 2.

Il ne modifie pas non plus celle du ménage de fait contenue à l'article 34, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002. Toutefois, puisque l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 déclare cet article 34 non applicable pour sa mise en œuvre, son article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 prend soin de reprendre cette définition afin d'assurer une interprétation identique de la notion de ménage de fait quelle que soit la catégorie de bénéficiaire du revenu d'intégration.

La définition de la personne ayant charge d'enfant(s) est également similaire à celle de la famille monoparentale définie à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup> de la loi du 26 mai 2002, sous la différence que le cohabitant avec enfant(s) à charge ne l'héberge pas «*exclusivement*» puisque par définition il cohabite avec un ou des tiers.

Cette hypothèse vise donc la personne qui héberge un enfant, mais non l'hypothèse

de la personne qui verse une pension alimentaire à l'autre parent, ou une part contributive fixée par les autorités compétentes en matière d'aide et de protection de la jeunesse. Le cohabitant qui paie une pension alimentaire ou une part contributive ne peut donc prétendre au bénéfice du taux majoré instauré par l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004.

Par contre, l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 ne définit pas la notion de charge d'enfant. Il convient de se reporter à la jurisprudence habituelle qui la considère comme une question de fait <sup>(23)</sup>.

## c) Les isolés redevables d'une part contributive pour un enfant placé

Les personnes isolées qui s'acquittent d'une part contributive pour un enfant placé bénéficieront d'un taux isolé majoré (art. 14, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002). Une telle solution permet de supprimer la différence de traitement dénoncée par la Cour d'arbitrage entre les personnes redevables d'une pension alimentaire et celles qui assument une part contributive pour un enfant placé. Le bénéfice de ce taux majoré est subordonné à la preuve du paiement de cette part contributive. Il s'agit d'une condition identique à celle imposée par l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> de la loi du 26 mai 2002 à l'égard de la personne isolée qui est redevable d'une pension alimentaire à l'égard de ses enfants.

L'impact budgétaire sera vraisemblablement nul puisque les autorités compétentes pour fixer une part contributive à charge des parents d'enfants placés ne l'imposent pas lorsque les revenus de ceux-ci sont trop faibles.

## d) Les cohabitants avec enfant(s) à charge

Les personnes cohabitantes ayant charge d'enfants bénéficieront quant à elles du taux qui s'applique aux familles monoparentales. L'égalité est restaurée entre les personnes ayant charge d'enfants, qu'elles soient isolées ou cohabitantes.

Selon le rapport au Roi préalable à l'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004, une telle assimilation, appliquée de manière abrupte, méconnaîtrait, cependant, à son tour l'article 10 de la Constitution. En effet, cette disposition est violée si l'on traite de manière identique deux catégories de bénéficiaires qui se trouvent dans des situations clairement différenciées. Or tel serait le cas en l'espèce puisque, dans un cas, l'isolé avec enfant(s) à charge ne dispose que d'un revenu alors que, dans l'autre, le ménage formé par les cohabitants en dispose de deux, voire, dans certaines circonstances, de plus de deux.

C'est la raison pour laquelle l'arrêté royal prend en compte le second revenu (celui de la personne avec qui le demandeur du revenu d'intégration cohabite) afin que le principe d'égalité soit restauré, non seulement entre cohabitants avec charge d'enfants et familles monoparentales, mais également entre cohabitants avec charge d'enfants en fonction des ressources de l'autre cohabitant.

L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 crée une institution juridique nouvelle : le quotient forfaitaire d'économie d'échelle (Q.F.E.E.). Celui-ci représente la quote-part d'économie de charges engendrée par l'existence d'une cohabitation, dont il sera tenu compte pour le calcul des ressources du bénéficiaire du revenu d'intégration.

Dans un souci de cohérence précise le rapport au Roi, ce quotient est évalué au montant prévu à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale.

Il faut constater que le Q.F.E.E. ne s'applique qu'au calcul des ressources du cohabitant avec charge d'enfant(s).

Il n'est pas applicable au demandeur sans charge d'enfant, qui cohabite avec un ou plusieurs ascendants et/ou descendants majeurs du premier degré, visé à l'article 34, § 2 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, lequel prévoit cependant que la prise en compte des ressources de chacune de ces personnes ne peut dépasser le montant prévu à l'article 14, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi.

(23) Voir également les articles 22, § 1<sup>er</sup>, al. 2 et 50 de l'A.R. du 11 juillet 2002.



## ***L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 «rabote» le taux majoré auquel a droit le cohabitant avec enfant(s) à charge***

Il n'est pas non plus applicable au demandeur sans charge d'enfant, qui se trouve dans les autres cas de cohabitation avec des personnes qui ne sollicitent pas le bénéfice de la loi, tels que visés à l'article 34, § 3 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, qui prévoit que les ressources de ces personnes ne sont pas prises en considération... pas même sous forme d'une appréciation forfaitaire de l'économie d'échelle que réalise le demandeur du fait de cette cohabitation.

Il y a donc source de nouvelles discriminations...

L'arrêt royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 modifie la prise en compte des ressources des personnes avec qui cohabite le cohabitant avec enfant(s) à charge. L'article 5 précise que pour la mise en oeuvre dudit arrêté, c'est-à-dire pour le calcul des ressources du demandeur cohabitant avec enfant(s) à charge, l'article 34 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général concernant le droit à l'intégration sociale n'est pas applicable.

Il convient de distinguer les différentes hypothèses de cohabitation.

Quelle que soit la situation individuelle de la personne avec qui cohabite le cohabitant avec enfant(s) à charge, il n'est en tout état de cause accordé de taux majoré (8.800 euros) qu'à un seul des cohabitants.

### ***e) La cohabitation avec son conjoint ou le partenaire d'un ménage de fait***

Si le cohabitant avec enfant(s) à charge vit avec son conjoint ou la personne avec qui il forme un ménage de fait, l'article 3 de l'arrêté royal précise qu'il est tenu compte de toutes les ressources du partenaire, en ce compris le revenu d'intégration. Il est donc tenu compte de toutes les ressources de ce cohabitant, peu importe que celui-ci demande le bénéfice ou bénéficie déjà d'un revenu d'intégration personnel au taux cohabitant.

- Si le conjoint ou partenaire ne bénéficie d'aucun revenu personnel, le demandeur percevra le taux majoré complet (8.800 euros), et le budget du couple égalera 8.800 euros.

- Si le conjoint ou partenaire bénéficie à titre personnel d'un revenu d'intégration au taux cohabitant (4.400 €), le taux majoré à accorder au demandeur (8.800 euros) est diminué de ce montant, de sorte qu'il percevra effectivement un revenu d'intégration ramené lui aussi au taux cohabitant (8.800 euros - 4.400 euros = 4.400 euros) et que le budget cumulé du couple égalera deux fois le taux cohabitant simple, soit l'équivalent du taux majoré (4.400 euros + 4.400 euros = 8.800 euros).
- Si le conjoint ou partenaire bénéficie d'un revenu personnel supérieur au taux cohabitant (4.400 euros), le revenu d'intégration du demandeur sera réduit d'autant.
- Par contre, si le conjoint ou partenaire a lui-même, à titre personnel un enfant mineur à charge (exemple d'un couple recomposé avec deux adultes hébergeant chacun un enfant issu d'une autre union), l'application stricte de l'arrêt royal revient à n'accorder le taux majoré (8.800 euros) qu'à l'un des deux, de sorte que le budget global du couple restera à 8.800 euros. L'arrêté royal ne précise pas quel conjoint ou partenaire en bénéficiera, et lequel n'aura droit à rien.

Il s'agit d'une entorse manifeste à l'objectif de la loi du 26 mai 2002 qui visait à individualiser le droit au revenu d'intégration, notamment en supprimant la catégorie des conjoints !

### ***f) La cohabitation avec un autre bénéficiaire de la loi du 26 mai 2002 (hormis le conjoint ou le partenaire d'un ménage de fait)***

Selon l'article 3, § 2 de l'arrêté royal, il n'est en ce cas tenu compte que du quotient forfaitaire d'économie d'échelle. Ce quotient (Q.F.E.E.) représente l'avantage économique dont bénéficient les cohabitants du partage du coût des charges et des dépenses. L'arrêté royal le fixe à la somme annuelle de 4.400 euros.

### ***g) La cohabitation avec une ou plusieurs personne(s) qui ne sollicite(nt) pas le bénéfice de la loi du 26 mai 2002 (hormis le conjoint ou le partenaire d'un ménage de fait)***

Selon l'article 3, § 3 de l'arrêté royal, il est tenu compte au minimum du Q.F.E.E., et au maximum de toutes les ressources des autres cohabitants.

Sous l'empire de la loi du 26 mai 2002 avant son annulation partielle et de l'article 34 son arrêté royal d'exécution du 11 juillet 2002, il n'était pas tenu compte des ressources de ces personnes. Ce principe soulignait le caractère individuel du revenu d'intégration. Il en était de même sous l'empire de la loi du 7 août 1974 instituant le minimex.

L'arrêté royal du 1<sup>er</sup> mars 2004 «rabote» le taux majoré auquel a droit le cohabitant avec enfant(s) à charge (8.800 euros) du montant du Q.F.E.E. (4.400 euros) pour le ramener à l'équivalent du taux cohabitant simple (4.400 euros). C'est conforme à l'objectif, critiquable sans doute, de cet arrêté royal de réaliser une opération budgétairement blanche en reprenant d'une main ce qui était accordé de l'autre.

Par contre, permettre en outre au CPAS de déduire du taux majoré toutes ou partie de toutes les ressources des autres cohabitants qui dépassent le montant du Q.F.E.E. est totalement contraire au principe qui était applicable tant en régime minimex qu'en régime revenu d'intégration avant l'arrêt de la Cour d'arbitrage. Le fait de rendre facultatif la prise en compte des ressources des cohabitants, pour ce qui excède le montant du Q.F.E.E. ne réduit pas ce changement radical de politique.

Désormais le cohabitant avec charge d'enfant qui cohabite avec une personne qui ne sollicite pas le bénéfice de la loi, pourra éventuellement percevoir, par le jeu de la prise en compte des ressources de ces cohabitants, une somme inférieure au taux cohabitant simple, ce que l'article 34 de l'arrêté royal du 26 mai 2002 ne permettait pas.